



Inovações e Contestabilidade: Algumas Considerações sobre Eficiência Econômica

FABRÍCIO CATERMOL*

RESUMO Este artigo avalia a relação entre eficiência, inovações e estruturas de mercado, especificamente no que tange à aplicabilidade da teoria dos mercados contestáveis quando considerado um conceito de eficiência dinâmica. São apresentados diversos conceitos de eficiência e analisa-se a relação entre política econômica e inovação. Embora mercados contestáveis sejam por vezes apontados na literatura como uma estrutura de mercado promotora de eficiência econômica, argumenta-se que o conceito de contestabilidade não induz a uma eficiência dinâmica que considere inovações pelas firmas como um dos parâmetros na formulação de política econômica.

ABSTRACT *This paper evaluates the relationship among efficiency, innovations and market structures, specifically in the use of contestable market theory when considered a concept of dynamic efficiency. The paper seeks to give an overview of several concepts of efficiency and analyzes the relationship between economic policy and innovation. Although contestable markets are seemed as promoters of economic efficiency, it argues that contestability does not induce a dynamic efficiency which considers innovations by the firms as one of the parameters of economic policy.*

* Economista do BNDES. O autor agradece as sugestões de Mario Possas, quando este texto ainda se encontrava apenas no território das idéias, e os comentários dos pareceristas anônimos.

1. Introdução

É amplamente reconhecido que o conceito de eficiência mais utilizado na teoria econômica – o critério de eficiência alocativa de Pareto – possui limitações. Uma das preocupações mais recentes a respeito de um critério para a análise de eficiência em um sistema econômico seria a consideração de fatores dinâmicos: como a eficiência deve ser avaliada quando consideradas a passagem do tempo e as inerentes mudanças que possam ocorrer?

Apesar de a avaliação da eficiência econômica estar, por muito tempo, concentrada apenas em aspectos estáticos (avaliar como um determinado mercado está ou deve estar funcionando no presente), existem reivindicações de que um conceito de eficiência dinâmica é importante e deve ser mais do que um critério de eficiência alocativa intertemporal, devendo também levar em consideração tanto os investimentos realizados pelas firmas quanto a sua capacidade inovadora. Afinal, existem fortes evidências de que maior nível de inovação proporciona maior taxa de crescimento econômico e de bem-estar social [ver Dosi (1991)].

A importância da relação entre inovações e política econômica (apesar de timidamente estudada) não deixa de ser considerada pela teoria econômica [ver Chang (1997 e as referências aí citadas)]. Entretanto, induzir inovações sempre foi considerado um tema problemático, tanto do lado teórico quanto da implementação de políticas setoriais ou horizontais.¹ Incentivar investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) nas firmas não leva diretamente a mais inovações. Por ser uma atividade incerta, realizar P&D não levará necessariamente a inovações. Ao mesmo tempo, como tradicionalmente apontado por desenvolvimentos de cunho schumpeteriano, para que haja inovação deve haver alguma forma de pressão competitiva.

Por sua vez, essa pressão competitiva não seria proporcionada pelo tradicional conceito de concorrência perfeita. Um ambiente assim configurado apresenta comportamento contrário: sem apropriabilidade de lucros não há

¹ Entenda-se por horizontal a política que não é dirigida a setores específicos, mas atinge toda a economia. Entretanto, como qualquer política, ela não atingirá necessariamente todos os segmentos da sociedade igualmente. Um exemplo pode ser a política cambial. A valorização ou a desvalorização da moeda nacional podem beneficiar ou prejudicar determinados setores, dependendo de sua estrutura produtiva exportadora ou importadora, mas essa não será uma política que atingirá toda a economia.

estímulo à inovação. Autores ligados à teoria dos mercados contestáveis recentemente passaram a ter preocupações dinâmicas com o conceito de eficiência [ver Baumol e Ordover (1992), Baumol (1997) e Audretsch, Baumol e Burke (2001)], as quais vão além das tradicionais na teoria neoclássica, em que a dinâmica significaria apenas a passagem do tempo nas variáveis. Nessas iniciativas recentes, a eficiência dinâmica leva em consideração a capacidade inovadora de um determinado mercado. Resta saber, entretanto, se a teoria dos mercados contestáveis estaria bem aparelhada para lidar com um conceito de eficiência dinâmica que levasse em consideração a presença – e indução – de inovações.

O objetivo deste artigo é avaliar a aplicação da teoria dos mercados contestáveis quando considerado um conceito de eficiência dinâmica. Para fornecer elementos à resposta a essa questão, o artigo está dividido em cinco seções, além desta curta introdução. Na Seção 2 é realizada uma breve revisão teórica do conceito de eficiência alocativa. A Seção 3 amplia a revisão teórica em direção a outros conceitos de eficiência existentes na teoria econômica. Além de conceitos de eficiência igualmente estáticos, são consideradas extensões intertemporais dos conceitos de eficiência e definições do que possa ser entendido por um conceito de eficiência dinâmica. Se levado em consideração um conceito de eficiência dinâmica, será importante analisar como a política econômica pode (ou não) incentivar a inovação das firmas. Portanto, a Seção 4 analisa a relação existente entre política econômica, barreiras à entrada e inovação. Na Seção 5 é feita uma breve revisão da teoria dos mercados contestáveis e discutido se de fato ela pode fornecer elementos teóricos para uma avaliação de eficiência dinâmica que leve em consideração a presença de inovações. Por fim, na Seção 6 são apresentadas algumas conclusões.

2. Eficiência Alocativa: Uma Breve Revisão

O critério de eficiência alocativa diz que os recursos existentes em uma economia devem ser alocados de um modo que permita ser extraído o benefício líquido máximo possível de seu uso. Pelo conceito de eficiência alocativa, um determinado resultado econômico é mais eficiente que outro se ele é superior de Pareto. Uma alocação é ótima (eficiente) no sentido de Pareto (1971) ao usar as possibilidades tecnológicas e os recursos iniciais de uma sociedade de forma que não haja qualquer modo alternativo para organizar a produção e a distribuição de bens que façam algum consumidor estar melhor sem fazer com que outro fique pior. Situações abaixo do ótimo

de Pareto não são desejáveis, pois existirá uma alternativa que seja claramente melhor para todos [Hargreaves Heap *et al.* (1992)].

A condição de ótimo de Pareto se cumpre quando o maior volume de transações possíveis é realizado e a maior renda é gerada. Uma situação de ótimo de Pareto ocorre quando o preço dos bens produzidos iguala-se ao custo marginal dos mesmos. A qualquer preço superior (inferior) ao custo marginal seria vantajosa a produção de mais (menos) uma unidade de produto. A ocorrência de um ótimo de Pareto só é garantida pelos teoremas de bem-estar em mercados sob concorrência perfeita. Em qualquer outra condição de mercado, o equilíbrio não trará necessariamente preço igual a custo marginal.²

Como é suposta a impossibilidade de estabelecer comparações entre utilidades de diferentes agentes e avaliar as transferências de renda entre eles, a eficiência no sentido de Pareto não garante que uma alocação seja equitativa. Usar todos os recursos e as capacidades técnicas de uma sociedade para fazer com que um único consumidor fique o melhor possível, com todos os outros recebendo apenas um nível de subsistência de utilidade, resultará em uma alocação que é ótima no sentido de Pareto.

O exemplo a seguir, adaptado de Hargreaves Heap *et al.* (1992, p. 343), deixa claro o significado de um estado eficiente de Pareto. Tome-se uma economia em que o único problema econômico seja dividir 100 unidades de consumo entre dois indivíduos, A e B, e seja possível descartar (desperdiçar) tais unidades de consumo. Assuma-se que cada indivíduo se importa apenas com o seu próprio consumo. Então, o conjunto de resultados ótimos de Pareto conterá todos os conjuntos em que os consumos de A e B somem 100. Um resultado em que A consuma 100 e B consuma nada será tão eficiente (ótimo) no sentido de Pareto quanto um resultado em que ambos consumam 50. Um resultado em que A e B consumam cada um 49 unidades de consumo será subótimo no sentido de Pareto. Por haver duas unidades de consumo sem uso, essa alocação de recursos não será eficiente.

Dadas as limitações do critério de eficiência de Pareto, não poderia deixar de ser reconhecida a restrição de seu uso em situações reais. Como exposto

2 O primeiro teorema fundamental do bem-estar diz que todo equilíbrio competitivo é ótimo no sentido de Pareto, enquanto o segundo assinala que toda alocação ótima de Pareto pode ser alcançada como um equilíbrio competitivo após alguma redistribuição das dotações iniciais. Ambos os teoremas do bem-estar foram provados graficamente por Lerner (1934) e matematicamente por Hotelling (1938) e Lange (1942). A prova de tais teoremas pode ser encontrada hoje na maioria dos manuais de microeconomia, como em Mas-Colell, Whinston e Green (1995, Cap. 10).

nos mais populares manuais de microeconomia [ver, por exemplo, Kreps (1990), Varian (1992) e Mas-Collel, Whinston e Green (1995)], esse critério serve apenas como um teste mínimo de desejabilidade de uma alocação. O critério de eficiência alocativa diz apenas quando não há desperdício na alocação de recursos na sociedade.

Além do reconhecimento de certos limites na noção de eficiência de Pareto, os problemas referentes à adoção desse critério de eficiência parecem não se restringir aos tradicionalmente apontados nos manuais de microeconomia. O conceito de eficiência de Pareto é considerado por muitos como possuidor de pressupostos fortes demais, que seriam incluídos com o objetivo principal de facilitar a formalização.³ Esse critério de eficiência utilizaria pressupostos restritivos sobre racionalidade, previsão e coordenação de expectativas que o inviabilizariam até como um parâmetro de comparação⁴ (Funk (1996)).

A questão que uma teoria econômica de bem-estar baseada na eficiência alocativa de Pareto parece resolver (quando permitido que funções de bem-estar social sejam possíveis) é apenas a da escolha entre alocações de recursos dentro de limites previamente existentes de tecnologias de produção e instituições. Ou seja, alocar recursos previamente existentes de acordo com tecnologias e instituições previamente dadas. O problema de escolha é necessariamente estático e, portanto, a análise de bem-estar é uma solução estática. Um problema mais interessante (e premente para uma análise de bem-estar em qualquer sistema econômico real) seria determinar os meios de expansão de várias fronteiras de possibilidades. A maioria da atividade econômica no mundo real parece ser dirigida a esse problema (ver Boland (1989)).

O bem-estar geralmente analisado por um critério de eficiência alocativa de Pareto é abordado como um problema de cálculo da maximização de alguma quantidade previamente dada de bem-estar. Boland (1989) aponta que, apesar de essa visão cumprir o trabalho de explicar a escolha social, não há

3 Nesse ponto é preciso esclarecer a diferença entre “formalismo” e “formalização”. Como exposto por Blaug (1994), formalismo não quer dizer o mesmo que formalização ou matematização: é possível expressar uma teoria matematicamente, e até axiomaticamente, sem necessariamente degenerar em formalismo, que simplesmente significa dar prioridade máxima à estrutura formal do modelo em detrimento do seu conteúdo. Formalismo é preferir o rigor e a precisão à relevância, é preferir elegância e coerência lógica da análise em detrimento das implicações práticas. Grande parte da teoria do bem-estar neoclássica poderia ser enquadrada como exemplo de formalismo.

4 Em um contexto dinâmico, como será discutido adiante, os pressupostos de uma teoria de bem-estar baseada em um critério de Pareto seriam ainda mais restritivos.

razão para que cada indivíduo deva ter uma função de bem-estar monotônica e/ou com um único máximo.⁵ Se for reconhecido que a ausência de uma função de bem-estar significa que o tradicionalmente chamado bem-estar não se relaciona a situações econômicas contínuas e suaves, então se deve reconhecer que todas as teorias baseadas em tal forma de bem-estar econômico falham em explicar qualquer situação observável (real) de escolha social.⁶

As bases estáticas da teoria do bem-estar com fundamento em um critério de Pareto na avaliação de uma eficiência alocativa também devem ser consideradas como uma limitação à análise de eficiência de uma configuração industrial no mundo real. Por sua vez, tais bases estáticas não seriam apenas referentes à introdução ou não de variação temporal. A teoria walrasiana tradicional, mesmo a que inclui explicitamente a variável tempo, tem pouco a dizer sobre a alocação de recursos necessários para a produção de novo conhecimento (inovações). A única previsão de uma economia perfeitamente competitiva com livre entrada em um contexto dinâmico é que não haverá produção endógena de novo conhecimento. Modelos de livre entrada não podem explicar a geração endógena de novo conhecimento, o qual, uma vez produzido, será um bem não-rival. Se um conceito de concorrência perfeita sem nenhuma forma de fricção significa que qualquer conhecimento pode ser usado imediatamente e por todos e que a competição eliminará todos os lucros devido à livre entrada, então nenhum agente privado se empenhará na busca – sempre dispendiosa – de inovações [Funk (1996)].

3. Dinâmica e Conceitos de Eficiência

Apesar de predominante, o conceito de eficiência alocativa não é o único utilizado na análise econômica. Conceitos como eficiência distributiva, produtiva e dinâmica são igualmente relevantes e utilizados na análise de problemas econômicos relativos ao bem-estar [Fagundes, Pondé e Possas (1998)].

5 Uma função monotônica preserva na imagem a ordenação presente nos elementos de seu domínio. Para quaisquer números $x_1 > x_2$, uma função monotônica implica que $f(x_1) > f(x_2)$. A multiplicação por um número positivo ($f(x) = 2x$) e a adição de um número qualquer ($f(x) = x + 3$) são exemplos de funções monotônicas [Varian (1992, p. 18)].

6 Embora não caiba neste artigo uma avaliação da disputa metodológica entre as abordagens realistas e instrumentalistas na filosofia da ciência, deve-se deixar claro que uma oposição à análise de bem-estar baseada em um arcabouço de equilíbrio geral de eficiência alocativa de Pareto também pode ser feita a partir de uma metodologia estritamente instrumentalista. Se a teoria do bem-estar peca por desconsiderar elementos importantes para a análise, que afetem a capacidade de previsão da teoria, qualquer instrumentalista não discordaria de que há problemas em tal teoria.

O conceito de eficiência distributiva está associado à existência de retornos normais para os recursos empregados em uma atividade produtiva. O critério de eficiência distributiva avaliaria a função estática⁷ dos mercados de eliminar rendas ou lucros excepcionais. Esse seria um critério próximo ao proposto pela teoria clássica, em que a concorrência levaria à equalização das taxas de lucro, ou seja, haveria uma taxa normal de lucro que representaria um estado natural da economia.⁸ Essa lei da tendência de uniformidade nas taxas de lucro seria admitida como existente mesmo que não fosse alcançada como resultado, ao menos como uma tendência à qual o processo da concorrência se dirigisse. Ou seja, a uniformidade das taxas de lucro seria considerada um resultado lógico desse processo [ver Harris (1988)].

Muitas vezes considerado um dos critérios de eficiência menos controversos, o conceito de eficiência produtiva (técnica) avaliaria a capacidade de uma unidade econômica produzir o máximo possível aos menores custos com uma determinada tecnologia.⁹ Dada a eficiência alocativa – todos os recursos alocados de forma ótima –, há eficiência produtiva máxima com a produção do máximo de produtos com os menores custos possíveis. Esse critério seria nada mais do que a avaliação da capacidade de minimizar custos econômicos [ver Samuelson (1983)].

Um conceito de eficiência que combina elementos alocativos e produtivos seria chamado eficiência X, definida como a proporção entre o custo mínimo para a produção de um dado conjunto de produtos e o custo realmente despendido. A análise da eficiência X considera tanto ineficiências técnicas (ou erros que resultem em uso em excesso de insumos) quanto alocativas (ou erros na escolha do *mix* de insumos que seja consistente com os preços relativos) [Berger (1993), *apud* Meador, Ryan e Schellhorn (1997)]. Segundo Leibenstein (1966), formulador original desse conceito, as pessoas e organizações, por uma variedade de razões, normalmente não trabalham tão arduamente quanto poderiam. Em situações em que a pressão competitiva é leve, muitas pessoas irão rejeitar a desutilidade de um esforço maior e

7 Estática apesar de não necessariamente desconsiderar a passagem do tempo. Os conceitos de estática e dinâmica serão analisados mais detalhadamente a seguir.

8 Como assinalado por Harris (1988, p. 140), na visão clássica “esta convergência constitui uma lei de movimento do sistema econômico análoga à lei da gravitação existente na natureza”.

9 Essa falta de controvérsia parece não ter sempre existido na teoria econômica. Veblen (1990) fez distinção entre os conceitos de eficiência industrial (técnica) e pecuniária. Para ele, a eficiência industrial (técnica) – de um trabalhador individual ou de uma comunidade – seria função do estado da arte industrial: ser eficiente significaria utilizar as técnicas industriais mais modernas e obter produção máxima. Por outro lado, a eficiência pecuniária significaria apenas a proficiência na administração pecuniária e a aquisição de riqueza [ver Knoedler (1997)].

preferir a utilidade de melhores relações pessoais e de se sentirem menos pressionadas.

Os agentes não seriam, necessariamente, maximizadores. A níveis baixos de pressão, os indivíduos não empenharão muito esforço em calcular cuidadosamente suas decisões, mas com o aumento da pressão passarão a se aproximar mais de um comportamento maximizador. Haveria uma “área de inércia”, devido à natureza incompleta dos contratos de trabalho: apesar de o pagamento ser especificado, o mesmo não ocorre com o esforço realmente empreendido [Morton (1995)].

Todos os conceitos de eficiência vistos até então são predominantemente estáticos. Apesar de esquecida até mesmo nos mais recentes manuais, a preocupação com a avaliação de políticas econômicas através de um conceito dinâmico de eficiência parece ser crescente [ver Baumol e Ordover (1992), Funk (1996), Chang (1997), Olson e Roy (2001) e Audretsch, Baumol e Burke (2001)]. Mas o que se pode entender por eficiência dinâmica? Longe de haver um consenso, várias definições são utilizadas na teoria econômica.

Estender o conceito de eficiência alocativa para um contexto intertemporal não seria difícil: estaríamos diante de um problema de otimização dinâmica que procurasse maximizar o bem-estar no sentido de Pareto ao longo de um determinado período de tempo. Seria possível (e desejável) abrir mão hoje para obter amanhã maior eficiência alocativa. A ineficiência dinâmica seria definida como a persistência de ineficiência alocativa (no sentido de Pareto) ao longo do tempo [Baumol e Ordover (1992)] e Funk (1996)]. Isso nada mais seria do que uma extensão do tradicional uso da dinâmica na teoria da escolha: reduzir uma escolha dinâmica a um problema estático de escolha de uma estratégia ótima sob os pressupostos de que os consumidores possuam preferências coerentes e imutáveis ao longo do tempo e/ou circunstâncias, os agentes sejam inteligentes (racionais?) o suficiente para lidar com todas as consequências de seus atos e adotem efetivamente determinada estratégia ótima [ver Kreps (1990, Cap. 4)].

Apesar de ser conceitualmente simples, a definição de um critério de eficiência alocativa intertemporal não possuiria desdobramentos normativos tão claros. Nada garantirá que, em um problema de otimização intertemporal, uma maior eficiência alocativa presente leve a uma maior eficiência nos períodos seguintes. Mesmo na teoria neoclássica, não existe qualquer argumento teórico que garanta necessariamente uma maior eficiên-

cia dinâmica dada uma eficiência estática presente maior [ver Krueger (1980)].

Aplicações mais específicas do critério de Pareto também são utilizadas na teoria econômica. Por exemplo, mesmo com a sua adoção, modelos macroeconômicos usam um conceito de eficiência dinâmica (intertemporal) que parece se referir a um conceito mais restrito. Um critério para verificar se uma economia com fundamento em mercados competitivos é ou não dinamicamente eficiente baseia-se em “perguntar” a um “planejador social” se o caminho de crescimento equilibrado poderia ser melhor [Martins e Faria (2001)]. Para avaliar a eficiência dinâmica de uma economia, no sentido de Pareto, é feita a comparação entre a taxa de juros real e a taxa de crescimento da economia. A economia é considerada ineficiente no sentido de Pareto quando seu estoque de capital for maior do que o nível garantido pela “regra de ouro”. Ou seja, se a taxa de juros real for menor que a taxa de crescimento da economia mais uma taxa de desconto do futuro, diz-se que a economia é dinamicamente ineficiente e acumulou capital em excesso. Nesse caso, um decréscimo da quantidade de capital poderá aumentar o consumo em todos os períodos seguintes e, assim, fazer com que todos fiquem em melhor situação [ver Romer (1996, Cap. 2)].

Mas uma extensão intertemporal do critério de eficiência alocativa não é – e nem deve ser – a única definição para o conceito de eficiência dinâmica na teoria econômica. A extensão intertemporal de um conceito de eficiência não encerra o problema de definir um critério de eficiência dinâmica na teoria econômica: uma extensão intertemporal continua a considerar um quadro tecnológico e institucional previamente dado e fixo.

Uma boa parte do problema existente na definição de um conceito de eficiência dinâmica parece estar na própria definição do que se pode entender por “dinâmica” na teoria econômica. Basicamente, existiriam duas definições na teoria econômica: a dinâmica apenas como referência à variação de uma variável ao longo do tempo (como utilizado na macroeconomia novo-clássica intertemporal); e uma dinâmica, como em Schumpeter, referindo-se à mudança estrutural, especialmente no estado de conhecimento tecnológico.

Muitas vezes esquecido na teoria econômica, esse segundo conceito não poderia deixar de ser relevante para o mundo econômico real. Dado um mundo em que as inter-relações econômicas e sociais não são estáticas nem estacionárias, uma dinâmica que se referisse a problemas econômicos presentes no mundo real não deveria levar em consideração apenas a

colocação de datas em variáveis.¹⁰ Mudanças tecnológicas afetariam a estrutura das indústrias e, portanto, a forma como uma determinada intervenção estatal deva ser realizada.¹¹ Se o progresso técnico leva a uma maior (menor) economia de escala em uma indústria em particular, a necessidade de intervenção estatal para controlar os problemas resultantes do poder de mercado nessa indústria irá aumentar (diminuir) [Chang (1997)]. A estrutura de mercado seria endógena, dependente tanto do processo inovador quanto da forma de intervenção estatal [Berg e Tschirt (1988)].

Ao contrário do que muitas vezes pode parecer na leitura de manuais de microeconomia, uma inovação não apresenta apenas o efeito de reduzir custos, o que poderia ser enquadrado – embora parcialmente – em um conceito de eficiência alocativa e produtiva intertemporal. Nem sempre a redução de custos é realizada por inovações e nem sempre as inovações objetivam reduzir custos. Reduzir custos via decréscimo da remuneração do trabalho não possui ligação com qualquer tipo de inovação. De modo análogo, o aumento da qualidade e a criação de novos produtos/mercados também parecem ser constantes no processo inovador no decorrer da história do capitalismo.

Levar em consideração tanto inovações que influenciem os custos quanto inovações qualitativas traria novos problemas a uma análise de bem-estar baseada no tradicional critério de Pareto. Em geral, a teoria econômica é mal aparelhada para lidar com progresso técnico que melhore a qualidade ou a comodidade de produtos [Winston (1993)].

Em um critério de eficiência que considere a capacidade inovada de um mercado deve-se ter cuidado com o paradoxo schumpeteriano: uma estrutura de mercado que leve a uma maior eficiência alocativa em um contexto estático pode não ser aquela que oferece a possibilidade de ganhos para a sociedade em termos de aceleração do progresso técnico. Margens de lucratividade maiores que as consideradas normais (ou seja, acima do nível competitivo) podem ser toleradas (ou mesmo desejadas) com o objetivo de viabilizar investimentos em P&D ou em outros ativos de risco [Fagundes, Pondé e Possas (1998) e Possas (2004)]. Pode ser necessário abrir mão de eficiência distributiva e alocativa hoje para viabilizar inovações que permitam que o sistema funcione de forma melhor no futuro.

10 Para uma discussão detalhada dos conceitos de dinâmica, estabilidade e instabilidade, ver Vercelli (1991, especialmente Caps. 2, 3 e 4).

11 Para a regulação de monopólios e indústrias em rede, ver, por exemplo, o caso do setor de telecomunicações em Viscusi, Vernon e Harrington (1992, Cap. 15).

Se tomada como critério de avaliação a capacidade inovadora do mercado, conflitos entre objetivos de política serão freqüentes: “desperdícios” estáticos podem ter um papel positivo importante em um contexto dinâmico. Alocar os recursos de uma maneira aquém da ótima, não diluir os lucros (rendas) de forma rápida e produzir a custos mais elevados podem ser fatores necessários para que haja um ambiente propício à inovação. Além de haver a necessidade de margem positiva (e assim a aceitação de um resultado segundo melhor em eficiência alocativa), para cobrir os custos irrecuperáveis (*sunk costs*) associados à P&D deverá ser permitida a apropriação dos lucros da inovação (e, portanto, extração de renda) pelas firmas [ver Audretsch, Baumol e Burke (2001)].

Dado que é desejável avaliar a eficiência de um mercado a partir da consideração de alguma espécie de “eficiência inovadora” – no sentido de Berg e Tschert (1988) –, haverá a necessidade de ser introduzido um conceito de eficiência dinâmica com considerações a respeito de a capacidade de um sistema econômico produzir endogenamente mudança tecnológica. Qual seria, então, a influência de políticas governamentais no comportamento inovador das firmas sob sua atuação?

4. Política Governamental, Barreiras à Entrada e Inovações

Uma política governamental pode criar (destruir) barreiras à entrada e reduzir (aumentar) a competição em uma indústria. A existência de indústrias (em rede ou monopólios) reguladas e setores mais (menos) fechados ao exterior seria o exemplo mais tradicional dessa intervenção. Desregulamentação e abertura comercial são vistas geralmente como indutoras de um funcionamento mais eficiente, pois ocorreria maior pressão para reduzir custos nesses dois casos. A visão liberal tradicional na teoria econômica diz que a existência de um quadro regulatório forte e a proteção comercial à concorrência externa criam barreiras à entrada e, portanto, um ambiente protegido de pressões competitivas sobre as firmas reguladas. Impedida a livre entrada em um mercado, seria reduzida a rivalidade potencial e, assim, o estímulo à inovação tecnológica [Berg e Tschert (1988)].

Limites impostos aos lucros da firma também restringiriam o estímulo inovador em uma indústria regulada. Se uma firma regulada (em sentido estrito) é protegida contra os riscos inerentes de uma mudança tecnológica, ela também não poderá se apropriar de todo lucro acima do normal que uma

firma não regulada poderia obter em uma inovação bem-sucedida – não haveria incentivo para assumir grandes riscos. A regulação tende a colocar limites superiores e inferiores à distribuição de possibilidades de lucros da firma [Capron (1971)]. Se o lucro está ligado “à criação de novas coisas” (sejam novas mercadorias, novas tecnologias, novas fontes de oferta ou novos tipos de organização), isto é, o lucro está ligado à inovação, ou melhor, às inovações bem-sucedidas [ver Schumpeter (1911)], o lucro é localizado, não é reproduzível de forma a se perpetuar mecanicamente no tempo. Um limite imposto exogenamente à taxa de lucro nitidamente seria um estímulo negativo à sua busca e, portanto, à inovação.

Entretanto, como visto na seção anterior, uma redução de custos de produção nem sempre ocorre por meio de inovações, e as inovações nem sempre visam exclusivamente à redução de custos. O impacto líquido das várias forças existentes – que levem ou não à inovação – em uma indústria é mais complexo do que pode parecer inicialmente. Seria ingênuo afirmar que desregulamentação e abertura comercial pudessem levar a uma maior taxa de inovação. A realidade é mais complexa que o suposto por essa visão.

Se em uma forma de regulação que limite preços pode haver alguns incentivos a inovações que reduzam custos (que aumentem a eficiência produtiva), para inovações qualitativas (que gerassem novos produtos ou mercados) um esquema de incentivos não seria tão claro. Incentivar os investimentos em P&D pelas firmas não levaria necessariamente a mais inovações. Além das eventuais fraudes – uma firma facilmente poderia atribuir gastos com P&D que não foram realizados –, por ser uma atividade incerta, a P&D não levará necessariamente a inovações.¹² Pela literatura existente em organização industrial, independentemente de algum parâmetro de tamanho das firmas ou de concentração, um dos principais fatores promotores de inovações seria a existência de pressão competitiva.

12 *Invenções não implicam necessariamente inovações, ou seja, novidades colocadas em prática na atividade empresarial. Como exposto por Schumpeter (1947, p. 152): “Na maioria dos casos, foi um só homem ou um pequeno número de homens que viram as novas possibilidades e foram capazes de lutar contra as resistências e dificuldades que a sua ação sempre encontra fora das rotas da prática estabelecida. Isso contribuiu para os amplos ganhos que o sucesso muitas vezes acarreta, assim como para as perdas ou vicissitudes do fracasso.” Ademais, um empreendimento inovador tipicamente exibirá alto grau de forte incerteza – serão situações em que os resultados são governados por processos estocásticos sem probabilidades objetivas. Será ainda de pouca valia adotar uma visão bayesiana de utilidade esperada subjetiva, na qual os agentes escolham uma única distribuição de probabilidades consistente com a informação disponível, reduzindo, portanto, incerteza objetiva a risco subjetivo [ver Rigotti, Ryan e Vaithianathan (2001)].*

Por sua vez, essa pressão competitiva não teria apenas o objetivo de aumentar alguma forma de eficiência X e estaria longe da competição gerada pelo tradicional conceito de concorrência perfeita. Tal como exposto por Schumpeter (1942), em concorrência perfeita não haverá inovação: se o objetivo fundamental da inovação é a obtenção de lucros diferenciados, pela criação de assimetrias entre as firmas, não havendo o seu motivo fundamental, não haverá inovação. O tratamento dado ao conceito de inovação na teoria neoclássica – como deslocamento de curvas de demanda e/ou oferta e sem apropriabilidade [ver Capron (1971)] – não permitirá qualquer incentivo para uma firma se empenhar na sempre arriscada busca por inovações. Portanto, forçar uma indústria a se comportar como em concorrência perfeita é o mesmo que fazê-la não inovar, pois não haverá lucro maior que o “normal”.

Se a inovação é o principal “motor do desenvolvimento”, este não ocorreria em um sistema configurado em concorrência perfeita. Nas palavras de Schumpeter (1942, p. 139), o grosso do que chamamos de progresso econômico é incompatível com a concorrência perfeita. É, portanto, estranho que uma situação em que não possa haver desenvolvimento pudesse ser considerada de alguma forma ótima (desejável) para a sociedade. Além de ser impossível fazer uma indústria efetivamente se comportar dessa forma, teoricamente também seria equivocado o uso de um padrão de bem-estar gerado por uma configuração de mercado em concorrência perfeita.

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, a pressão competitiva não será apenas proveniente de firmas já existentes em um determinado mercado. A competição em um mercado não será apenas entre as firmas já existentes, pois também podem existir potenciais entrantes. Ou seja, haverá tanto a concorrência interna quanto a potencial. Apesar de até então serem praticamente esquecidas pela teoria econômica, as condições de entrada são cruciais para a determinação da competição em um mercado, pois fatores como economias de escala, vantagens absolutas de custo, diferenciação de produto e requerimentos de capital são fontes de barreiras à entrada [Bain (1956)]. Desse modo, além do teto definido por um nível máximo de lucros determinado pelas condições de demanda no mercado (via preços e condições de custo), haveria um outro definido pela margem máxima de lucros que poderia ser praticada sem atrair novos participantes a esse mercado. A análise das condições de competição em um mercado não deveria considerar apenas as situações de demanda e concorrência já existentes, mas também a concorrência potencial e a limitação da margem de lucro da empresa por essa pressão competitiva gerada pelas firmas.

A magnitude das barreiras à entrada será um dos fatores responsáveis pela determinação das margens de lucro, fixando-lhes um limite superior – um “preço limite” [ver Sylos-Labini (1957)]. O preço limite é o maior preço comum que as empresas já estabelecidas acreditam poder cobrar sem induzir a entrada de novos participantes à indústria. Esse conceito surge da observação de Bain (1949 e 1956) de que as empresas oligopolistas não fixavam um preço que maximizasse lucros no curto prazo, mas em um nível inferior, no qual a demanda de longo prazo seria inelástica. Além disso, esse preço não teria qualquer relação com o de maximização de curto prazo, devendo apenas ser inferior a este e superior ao que cobriria os custos unitários (incluindo os lucros normais). A racionalidade alegada desse princípio seria que tal preço, que impede a entrada na indústria, maximizaria lucros no longo prazo. Assim, quanto menores as barreiras à entrada, menores tenderão a ser o “preço limite” e, mantidos os custos constantes, a margem de lucro. Mesmo no caso extremo de as firmas envolvidas adotarem um comportamento baseado em alguma forma de coalizão, através da formação de um cartel – explícito ou não –, a margem de lucro continuaria possuindo restrições, já que uma alta margem atrairia outras empresas.

5. Mercados Contestáveis, Eficiência e Dinâmica

Dado que parece ser necessária alguma forma de pressão competitiva para que haja inovação, e essa pressão não provém necessariamente apenas das firmas já presentes no mercado, qual seria então a estrutura de mercado mais propícia à inovação? A evidência empírica parece sugerir que a estrutura industrial mais propícia ao progresso técnico não é nem o monopólio puro nem a competição perfeita. As firmas de tamanho intermediário são as mais propícias a investimentos em P&D e, dentre elas, as que sofrem maior pressão competitiva são as mais estimuladas à rápida disseminação e adoção de práticas inovadoras bem-sucedidas.¹³ Segundo Baumol e Ordover (1992), por não requerer uma estrutura industrial atomizada, nem tampouco o predomínio de firmas gigantes, e por apresentar pressões competitivas o

13 É importante destacar que não há evidência empírica suficiente que sustente a chamada “hipótese schumpeteriana”, qual seja, a de que a intensidade da P&D e das conseqüentes inovações aumente (mais que proporcionalmente) com o tamanho da firma [ver Coombs, Saviotti e Walsh (1987, Cap. 5) e Freeman e Soete (1997, Cap. 9)]. Contudo, também não há evidência de que Schumpeter tenha proposto tal hipótese, pois, principalmente no seu livro de 1942, ele quis dizer apenas que em um ambiente passível de inovação deve haver apropriabilidade dos lucros dela resultantes e, portanto, algum poder de mercado. Do mesmo modo, não se poderia estabelecer a existência de dois “Schumpeters”, um que desse ênfase às firmas pequenas e numerosas como maiores introdutoras de inovações e outro que atribuisse o processo de inovação exclusivamente às grandes corporações. A esse respeito, ver Langlois (1987) e Cantwell (2001).

bastante, um “mercado contestável” seria aparentemente a forma ideal para uma indústria atender aos requisitos necessários à inovação. Ele seria a configuração que melhor promoveria a eficiência estática e dinâmica (na definição que leve em consideração as inovações) e deveria ser o objetivo de políticas dos governos. Para avaliar essa afirmação é necessária, portanto, uma análise mais detalhada das hipóteses da teoria dos mercados contestáveis.

Hipóteses e Conceitos Básicos

A teoria dos mercados contestáveis foi proposta por Baumol (1982) como uma teoria geral que explicasse o comportamento de indústrias, não importando a sua estrutura. Poderia tornar claro, assim, o comportamento de preços desde mercados atomizados até oligopólios/monopólios. Ao contrário de uma estrutura em concorrência perfeita, um mercado contestável é compatível com retornos crescentes de escala, interdependência de processos decisórios das firmas e estruturas de mercados oligopolizadas. Monopólios e oligopólios podem ser socialmente desejáveis.

Para ser contestável, um mercado deve ser factível e sustentável: ele é chamado de factível se não há excesso de demanda nem de oferta e as firmas obtêm lucros não-negativos; e é chamado de sustentável se nenhuma firma entrante pode obter lucros tomando o preço das participantes como dado [Tirole (1988)]. Entretanto, essa não é uma relação bidirecional. É a contestabilidade que implica a sustentabilidade, e não o contrário; um mercado pode ser sustentável sem ser contestável.

Várias hipóteses adicionais são necessárias para a contestabilidade. Como definido por Baumol (1982), em um mercado contestável a entrada é totalmente livre, o que não quer dizer que ela seja sem custos ou fácil. Apenas significa que as firmas entrantes não sofrerão qualquer desvantagem em termos de técnicas de produção ou de qualidade do produto em relação às firmas já participantes, e que as entrantes em potencial achem apropriado julgar a lucratividade da entrada em termos dos preços já praticados no mercado antes de sua entrada. Portanto, torna-se evidente, para a existência de mercados perfeitamente contestáveis, a não existência de barreiras à entrada.¹⁴

14 *Relembrando, as fontes de barreiras à entrada estariam em fatores como economias de escala, vantagens absolutas de custo, diferenciação de produto e requerimentos de capital [Bain (1956)]. Assim, esses fatores não poderiam ser relevantes em um mercado perfeitamente contestável.*

Outra hipótese é a de que também deva existir liberdade de saída, ou seja, que qualquer firma possa sair sem impedimentos e, no processo de saída, recuperar qualquer custo incorrido no processo de entrada. Para isso, todo o capital utilizado deve ser vendável e/ou reutilizável sem perda, com exceção das perdas normais decorrentes do seu uso. A liberdade de saída proposta pela teoria implica a não existência de custos irrecuperáveis. A entrada é totalmente reversível: a qualquer momento a firma que entrou no mercado pode sair sem custos. É essa hipótese que permite a facilidade de saída, pois a firma não perderá nada ao sair depois de ter obtido os lucros. Do mesmo modo, temos a relação dessa teoria com os ativos específicos, que podem ser vistos como espécies de barreiras à entrada e/ou custos irrecuperáveis, já que não poderão ser vendidos ou aproveitados (sem perdas) em outra atividade. Os ativos específicos incluem desde equipamentos até propaganda, P&D e qualificação profissional. Assim como os custos irrecuperáveis e as barreiras, eles não poderão existir em um mercado perfeitamente contestável por impedirem a livre entrada e saída. A livre entrada seria impedida por ser difícil para uma empresa qualquer obter tais ativos baseados em algum fator particular só possuído pelas participantes. A livre saída não ocorreria pelo fato de tais ativos não poderem ser reutilizados ou vendidos a terceiros, constituindo um custo de saída para as potenciais firmas entrantes.¹⁵

Em um mercado perfeitamente contestável, não importa a sua conformação no tocante ao número de participantes: são auferidos lucros normais independentemente do fato de ele ser concentrado ou não. Até monopólios podem ter comportamentos semelhantes a um mercado em concorrência perfeita, ela própria considerada um caso particular de um mercado perfeitamente contestável. A teoria dos mercados contestáveis é proposta como um conceito mais geral que o da concorrência perfeita. Segundo Baumol (1982), essa teoria provê uma generalização do conceito de mercado perfeitamente competitivo.

A impossibilidade de uma condição sustentável na qual o preço seja maior que o custo acontecerá porque, sempre que houver lucros acima dos normais, será atrativo para uma firma entrar nesse mercado. Assim, de modo a obter tal lucro, uma firma externa entrará no mercado, fixará um preço um pouco menor que o das participantes (assim ela venderá toda a quantidade que as

15 Pelos motivos expostos acima, os mercados contestáveis são definidos por Shepherd (1984) como os de “entrada ultralivre” – o termo contestabilidade, para ele, seria confuso. A expressão “mercados de entrada ultralivre” exprimiria melhor essa situação, já que seria caracterizada pela não existência de barreiras à entrada e à saída, além de uma não reação das firmas já participantes a essa possível entrada.

firmas participantes vendiam antes da entrada), obterá os lucros e sairá antes que haja reação das demais que já estavam no mercado. É suposta assim uma forma de rigidez de preços pelas firmas já participantes do mercado, uma incapacidade de reação durante a operação realizada pela firma entrante. Essa entrada rápida e fulminante de uma empresa externa à indústria é a chamada estratégia *hit and run* (golpear e fugir), admitida como possível devido a hipóteses de ausência de barreiras à entrada e à saída, custos irrecuperáveis e não reação à entrada pelas firmas já participantes desse mercado.

É a possibilidade de existência desse tipo de estratégia que sustenta o resultado do modelo dos mercados contestáveis. As firmas participantes terão de se comportar de forma a não atrair a entrada no seu mercado, sendo, portanto, o resultado competitivo o único sustentável. Assim, é substituída a pulverização da oferta e da demanda dos mercados em concorrência perfeita pela hipótese da entrada livre. Entretanto, se as firmas entrantes possuem uma estratégia, marcada por um comportamento tipo *hit and run*, as já participantes do mercado não possuem qualquer tipo de estratégia. Com a entrada de outras firmas, não é possível nem dizer que as participantes acomodam a entrada, pois elas simplesmente não conseguem reagir. Ao mesmo tempo em que se supõe a resposta imediata dos consumidores aos preços, também se admite um quadro de rigidez de preço por parte das firmas incumbentes [ver Dixit (1982)]. O componente estratégico existe apenas na firma entrante: não há o chamado “postulado de Sylos”, ou seja, é suposto que as firmas já presentes no mercado não irão reagir à entrada com retaliações baseadas em preços/quantidades.

Dadas as hipóteses acima, um mercado contestável será eficiente alocativa e produtivamente – ou seja, devem ser esperados preços iguais aos de competição perfeita e minimização de custos. Como exposto em Baumol, Panzer e Willig (1988), a configuração de uma indústria será sustentável somente se as firmas envolvidas produzirem aos custos mínimos possíveis. A operação de uma firma aos custos mínimos implicará a compra de insumos aos menores preços disponíveis, não haverá desperdício de insumos e a escolha de combinações desses insumos será a que minimize os custos do que for produzido. Para sobreviver em um mercado contestável, uma firma deve operar de forma eficiente: se ela obtiver lucros não-negativos, enquanto produzir a custos maiores que os necessários, outra firma poderá entrar nesse mercado cobrando preços menores que os da firma incumbente e ainda obter lucros positivos por operar de forma mais eficiente; a competição potencial de firmas que não possuam qualquer barreira à entrada garantirá que as firmas sustentáveis minimizem custos.

Apesar de a teoria dos mercados contestáveis não mencionar nada sobre como novas técnicas são geradas (invenções) ou implementadas inicialmente (inovações), o processo de sua difusão tem um papel teórico importante. Firms já presentes em um mercado contestável terão de adotar qualquer nova técnica que minimize custos, caso contrário outra adotará e entrará no mercado [Baumol, Panzer e Willig (1988)]. A difusão de uma nova técnica será rápida e estará garantida a eficiência industrial no sentido de Veblen (ver nota 9).

Os desdobramentos normativos da teoria dos mercados contestáveis seriam claros e a aplicação à política econômica seria direta. Partindo da teoria dos mercados contestáveis, pode-se facilmente argumentar que em monopólios naturais não é necessária a regulação governamental se não houver necessidade de investimentos em custos irre recuperáveis significativos para se entrar na indústria. O argumento teórico de “mercados contestáveis” seria utilizado para garantir a eficiência de uma indústria. Até mesmo um monopólio pode ter comportamento próximo ao de um mercado competitivo devido à ameaça de entrada. Com baixas barreiras à entrada, o mercado torna-se contestável, no sentido de que novas entradas podem ocorrer facilmente e que o medo das novas entradas fazem com que o monopolista incumbente se comporte de forma competitiva. Se esse for o caso, o que parece ser um monopólio natural pode se aproximar de um resultado perfeitamente competitivo, tornando a intervenção desnecessária¹⁶ [Chang (1997)]. Por sua vez, a desregulação¹⁷ levaria à redução de custos operacionais e a inovações tecnológicas (mudanças na função de produção), como também beneficiaria os consumidores de forma geral¹⁸ [Winston (1993)].

16 Apesar da associação tão facilmente encontrada entre a teoria dos mercados contestáveis e uma visão liberal, não parece ser essa a posição original de Baumol, Panzer e Willy (1988, p. 486), que é bastante clara: “A teoria dos mercados contestáveis não possui a intenção nem apóia a idéia de que mercados sem regulação automaticamente resolvam todos os problemas econômicos e que virtualmente toda regulação e medidas antitrust constituem uma fonte de ineficiência econômica custosa e sem sentido. É simplesmente incorreto associar nossos trabalhos sobre contestabilidade a uma posição laissez-faire em relação ao papel da regulação e de medidas antitrust. Nós discordamos veementemente dessa visão de mundo”. Ver também Audretsch, Baumol e Burke (2001).

17 Ou melhor, uma nova regulamentação direcionada para uma forma mais branda. Seria difícil imaginar, mesmo em um contexto radicalmente liberal, uma economia capitalista moderna sem qualquer regulamentação.

18 A visão otimista de órgãos regulares a respeito da competição é visível, por exemplo, nos relatórios da Federal Communications Commission. Temos o seguinte excerto de um desses relatórios: “A competição efetiva encoraja as firmas a aumentarem sua produtividade e introduzirem melhores produtos e serviços, de modo a aumentar seus lucros. Com os preços determinados pelas forças de mercado, as firmas mais eficientes irão obter lucros acima dos normais, enquanto as menos eficientes terão lucros menores ou cessarão suas atividades. No decorrer do tempo, os benefícios da competição atingirão os consumidores e a sociedade, na forma de preços que reflitam os custos, maximizem o bem-estar e aloquem recursos eficientemente” [Price Cap Performance Review for Local Exchange Carriers (1995, p. 9.002), apud Uri (2001, p. 61)].

Eficiência, Dinâmica e Críticas

Dados os pressupostos da teoria dos mercados contestáveis, uma crítica imediata é a sua total falta de realismo. Como exposto por Shepherd (1984, p. 576), é fácil rejeitar a entrada ultralivre, tomada como um tipo de fantasia cujos elementos principais contradizem a realidade. Constituiria uma tarefa quase impossível imaginar um mercado em que não haja barreiras à entrada e à saída, custos irrecuperáveis e firmas participantes que não reajam à entrada de outras. Além disso, Shepherd prossegue destacando que, apesar de a entrada livre – no sentido de baixas barreiras à entrada – existir em muitos mercados (citando, como exemplo, setores da agricultura, de serviços, de intermediação e indústrias afetadas por importação), o implausível seria a própria entrada ultralivre definida em seus termos. A entrada do tipo *hit and run* seria rara e improvável, do mesmo modo que a saída livre seria também praticamente desconhecida em mercados significativos. No caso de indústrias reguladas, a aplicabilidade dessa teoria seria claramente limitada: monopólios naturais e indústrias em rede são geralmente fartos na necessidade de custos irrecuperáveis [Chang (1997)].¹⁹

Todavia, a crítica à teoria dos mercados contestáveis pode ir além de apenas apontar o irrealismo de suas hipóteses. Aliás, desde Friedman (1953) não parece ser afluente qualquer forma de “irrealismo” nos pressupostos utilizados pela teoria econômica neoclássica, o que é reconhecido pelos próprios autores seminais da teoria dos mercados contestáveis: Baumol, Panzer e Willig (1983) admitem que o conceito de mercado perfeitamente contestável só é relevante em circunstâncias muito restritivas e quase nunca presentes no mundo real. Os autores não acreditam que a maioria dos mercados existentes no mundo real seja perfeitamente contestável, mas apenas que os preços e a estrutura industrial em muitos mercados possam ser comparados com o que eles seriam se fossem perfeitamente contestáveis. A contribuição principal da teoria seria normativa.

¹⁹ Até mesmo no exemplo clássico de linhas aéreas essa teoria não seria aplicável sem restrições. Segundo Shepherd (1984), tais mercados não são bem definidos, assim como os papéis das barreiras à entrada e à saída não são claros. O mercado pode ser definido tanto como todo o tráfego aéreo em um país quanto cada rota aérea, sendo só esse último caso passível de configurar a entrada ultralivre. Além disso, até mesmo nesse último caso não se comprovou, na prática (mesmo depois da desregulamentação nos Estados Unidos no período 1975/84), que ele possuísse características de mercados contestáveis. Outro caso que pode ser analisado é a extensão do conceito de contestabilidade para o comércio exterior. Baumol e Lee (1991) estendem o conceito para esse caso e afirmam que mesmo mercados (nacionais) com custos irrecuperáveis significativos poderiam sofrer os efeitos de concorrentes potenciais, com entrada e saída fáceis, através de importações. Ou seja, importações poderiam representar o tipo de entrada proposto por sua teoria. Entretanto, de acordo com as definições de entrada e saída da teoria dos mercados contestáveis, importações não caracterizariam uma entrada no mercado.

Para Baumol, Panzer e Willig (1988, p. 14), o objetivo de alcançar, através de intervenção estatal, um comportamento “como se” em concorrência perfeita – como proposto, por exemplo, em Kahn (1988, v. I, p. 17) – não poderia ser alcançado, pois ele seria impossível sob as condições tecnológicas de monopólio natural que justificariam a intervenção inicial. De modo contrário, um comportamento “como se” em contestabilidade pareceria ser sempre apto como um padrão de comparação. Um mercado perfeitamente contestável estaria colocado como uma situação “perfeita”, que devesse ser perseguida com o objetivo de gerar maior nível de bem-estar para a sociedade.

Apesar da aparente simplicidade, passar de aplicações normativas do caso puro para as situações intermediárias (contestabilidade imperfeita) não seria algo direto e trivial. A teoria da contestabilidade, apesar de possuir uma referência teórica limite, seria incapaz de lidar com casos intermediários. Além das condições de contestabilidade pura, tal teoria torna-se especulativa [Shepherd (1984, p. 573)]. Reduzir barreiras à entrada com o objetivo de aumentar a eficiência de uma indústria já seria um resultado conhecido pelo menos desde os trabalhos de Clark (1912) [ver Davies e Lee (1988)]. Nesse ponto, a teoria dos mercados contestáveis, além de não trazer algo novo, não fornece um instrumental analítico apropriado para a avaliação dos casos intermediários.

A defesa de uma crítica como essa seria fácil, bastando alegar que a teoria criticada ainda esteja em desenvolvimento e, portanto, não é possível julgar algo inacabado. É esse o caminho seguido por Baumol, Panzer e Willig (1988, p. 483), para os quais a teoria dos mercados contestáveis “representa um trabalho em progresso”. Restaria aos interessados estender a teoria para as direções necessárias. Entretanto, os limites do modelo de mercados contestáveis parecem estar além dessa questão, principalmente se tomado um conceito de eficiência dinâmica que leve em consideração algum critério de propensão à inovação. A própria desejabilidade para a sociedade de um mercado com comportamento perfeitamente contestável pode ser duvidosa.

Como visto anteriormente, a aplicação dessa teoria no mundo real é limitada devido ao irrealismo de suas hipóteses. A crítica fácil seria então o fato de sua aplicabilidade – de modo a obter resultados benéficos do ponto de vista social – também ser totalmente desprovida de utilidade, pela total impossibilidade de introduzir em mercados reais as condições necessárias para atingir os resultados desejados. Porque monopólios naturais e/ou mercados concentrados, de forma geral, são geralmente causados pela necessidade de custos irrecuperáveis, a aplicabilidade da teoria dos mercados contestáveis

seria ainda mais limitada na regulação dessas estruturas de mercado [Chang (1997)].

Para a análise dinâmica, problemas adicionais surgem na teoria dos mercados contestáveis. Além da ausência de consideração do tempo histórico [ver Davies e Lee (1988)], que seria importante para uma análise dinâmica de mudança tecnológica, o conceito de contestabilidade não acomodaria, sem problemas, a introdução de um conceito de inovação. As situações de bem-estar geradas pela contestabilidade seriam as mesmas geradas pelo princípio da concorrência perfeita, ou seja, nelas não haveria inovação. Seguindo as conclusões de Schumpeter, se o objetivo fundamental da inovação é a obtenção de lucros diferenciados, pela criação de assimetrias entre as firmas, não havendo o seu motivo fundamental, não haverá inovação. Forçar o comportamento de uma indústria ao de uma perfeitamente contestável é o mesmo que cessar o processo inovador, pois não haverá o estímulo provocado pelo lucro maior que o tido como normal. O conceito de mercado perfeitamente contestável também não seria um bom princípio normativo.

Se a inovação é o principal “motor do desenvolvimento” [Schumpeter (1942)], do mesmo modo que em concorrência perfeita, ele não ocorreria em mercados perfeitamente contestáveis, pois é suposto que ele gere os mesmos resultados da concorrência perfeita. Parece ser equivocado defender que uma situação em que não possa haver desenvolvimento pudesse ser considerada de alguma forma ótima (desejável) para a sociedade. Além de ser praticamente impossível fazer uma indústria efetivamente se comportar dessa forma, devido às condições necessárias difíceis de encontrar (ou reproduzir) no mundo real, teoricamente também seria equivocado o uso de um padrão de bem-estar gerado por uma configuração de mercado do tipo perfeitamente contestável. Os conflitos entre regulação para o desenvolvimento e regulação para a eficiência estática, lembrados por Chang (1997), seriam ainda mais visíveis.

A constatação de que o conceito teórico de contestabilidade não acomoda a capacidade inovadora de uma indústria não chega a ser algo radical em relação à posição adotada na década de 1990 pelos autores da teoria dos mercados contestáveis. Como reconhecido por Baumol e Ordover (1992, p. 84):

“Ao estabelecer a ausência completa de barreiras à entrada, a contestabilidade perfeita, como a competição perfeita, exclui inteiramente o mecanismo de incentivo que estimula o processo de inovação schumpeteriano. Este mecanismo... situa-se nos

lucros extraordinários que são permitidos pelo poder de monopólio temporário proveniente do pioneirismo da inovação. Como a contestabilidade perfeita exclui todo poder de mercado, ou seja, como permite a entrada imediata de imitadores para qualquer inovação, o principal mecanismo de incentivo para a inovação é destruído por esta estrutura de mercado.”

Apesar desse reconhecimento, o papel da contestabilidade não seria, para os autores, inútil. Baumol e Ordover (1992) propõem que um mercado contestável será o que mais possa trazer inovações (se comparado à concorrência perfeita e ao monopólio). Resta apenas explicar as causas de um mercado contestável como a melhor estrutura de mercado a propiciar inovações. Pode-se cair novamente nos casos intermediários em que, como observado por Shepherd, não há qualquer contribuição na teoria dos mercados contestáveis além de pura especulação. Apesar de representar um avanço para a teoria econômica, a teoria dos mercados contestáveis ainda não seria uma referência a ser seguida por políticas governamentais.

6. Conclusão

Duas conclusões podem ser tiradas a partir dos elementos expostos neste artigo. Em primeiro lugar, há a necessidade de ir além dos conceitos estáticos tradicionalmente empregados na análise de eficiência em sistemas econômicos. Crescentemente reconhecido pela teoria econômica, algum conceito de eficiência dinâmica deve ser considerado na formulação de políticas governamentais. Apesar de um reconhecimento mais modesto, considerações dinâmicas que levem a ponderar mudança e inovações também são cada vez mais frequentes. A capacidade de realizar investimentos e inovações seria vital para o desempenho de qualquer mercado e, portanto, para a análise de bem-estar.

Por sua vez, para conseguir uma estrutura de incentivos à inovação, é necessária alguma forma de pressão competitiva. Uma indústria em que não fosse possível a entrada de outras participantes tenderia a se acomodar em relação à geração de inovações que não só reduzissem custos mas também promovessem mudança qualitativa no sistema. Mas essa conclusão não significa que uma menor intervenção governamental promova qualquer tipo de bem-estar. A existência de pressão competitiva e/ou inovações não implica liberalização de mercados. O papel de políticas governamentais será mais importante, e não o contrário. Uma política industrial pode aumentar a competitividade das empresas – permitindo que concorram no mercado internacional, por exemplo – e, assim, promover inovações.

A introdução do conceito de contestabilidade como mecanismo garantidor da pressão competitiva necessária leva à segunda conclusão passível de ser extraída deste artigo. Apesar de Baumol e seus colaboradores defenderem uma estrutura de mercado contestável como forma ideal de incentivo a inovações, teoricamente não parece haver maiores fundamentos nesse ponto de vista. Por reproduzir muitas características da concorrência perfeita, a teoria dos mercados contestáveis pouco contribui para elucidar teoricamente os mecanismos promotores de inovações.

Referências Bibliográficas

- AUDRETSCH, D. B., BAUMOL, W. J., BURKE, A. E. Competition policy in dynamic markets. *International Journal of Industrial Organization*, v. 19, n. 5, p. 613-634, 2001.
- BAIN, J. A note on pricing in monopoly and oligopoly. *American Economic Review*, v. 39, p. 448-464, 1949.
- _____. *Barriers to new competition*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1956.
- BAUMOL, W. J. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review*, v. 72, p. 1-15, 1982.
- _____. *Privatization, competitive entry and rational rules for residual regulation*. University of Tasmania/Department of Economics, 1997 (Occasional Papers, 2).
- BAUMOL, W. J., LEE, K. S. Contestable markets, trade and development. *The World Bank Research Observer*, v. 6, n. 1, 1991.
- BAUMOL, W. J., ORDOVER, J. A. Antitrust: source of dynamic and static inefficiencies? In: JORDE, T., TEECE, D. (eds.). *Antitrust, innovation and competitiveness*. New York: Oxford University Press, 1992.
- BAUMOL, W. J., PANZER, J. C., WILLIG, R. D. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure: reply. *American Economic Review*, v. 73, p. 491-496, 1983.
- _____. *Contestable markets and theory of industry structure*. Revised Edition; New York: Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1988.
- BERG, S., TSCHIART, J. *Natural monopoly regulation: principles and practice*. Cambridge University Press, 1988.

- BERGER, A. N. Distribution free estimates of efficiency of the U.S. banking industry and tests of the standard distributional assumptions. *Journal of Productivity Analysis*, v. 4, p. 261-292, 1993.
- BLAUG, M. Why I am not a constructivist: confessions of an unrepentant popperian. In: BACKHOUSE, R. E. *New directions in economics methodology*. London: Routledge, 1994.
- BOLAND, L. A. *The methodology of economic model building: methodology after Samuelson*. London: Routledge, 1989.
- CANTWELL, J. *Innovation, profits and growth: Schumpeter and penrose*. University of Reading, 2001, mimeo.
- CAPRON, W. M. *Technological change in regulated industries*. WASHINGTON, D. C.: The Brookings Institution, 1971.
- CHANG, H. The economics and politics of regulation. *Cambridge Journal of Economics*, v. 21, p. 703-728, 1997.
- CLARK, J. B. *The control of trusts*. New York: MacMillan, 1912.
- COOMBS, R., SAVIOTTI, P., WALSH, H. *Economics and technological change*. London: Macmillan, 1987.
- DAVIES, J. E., LEE, F. S. A post Keynesian appraisal of the contestability criterion. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 11, n. 1, 1988.
- DIXIT, A. Recent developments in oligopoly theory. *American Economic Review*, v. 72, p. 12-17, 1982.
- DOSI, G. Perspectives on evolutionary theory. *Science and Public Policy*, v. 18, n. 6, 1991.
- FAGUNDES J., PONDÉ, J. L., POSSAS, M. L. *Regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil: um enfoque alternativo*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998, mimeo.
- FREEMAN, C., SOETE, L. *The economics of industrial innovation*. 3th edition; Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1997.
- FRIEDMAN, M. The methodology of positive economics. In: FRIEDMAN, M. *Essays in positive economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.
- FUNK, P. *On the dynamic efficiency of the market system*. Wirtschafts-politische Abteilung/Universität Bonn, 1996 (Discussion Paper, n.A-507).

- HARGREAVES HEAP, S., HOLLIS, M., LYONS, B., SUGDEN, R., WEALE, A. *The theory of choice*. Oxford: Blackwell Publishers, 1992.
- HARRIS, D. J. On the classical theory of competition. *Cambridge Journal of Economics*, v. 12, p. 139-167, 1988.
- HOTELLING, H. The general welfare in relation to problems of taxation and of railway and utility rates. *Econometrica*, v. 6, n. 3, p. 242-269, 1938.
- KHAN, A. E. *The economics of regulation: principles and institutions*. 2nd ed.; New York: John Wiley, 1988.
- KNOEDLER, J. T. Veblen and technical efficiency. *Journal of Economic Issues*, v. 31, n. 4, 1997.
- KREPS, D. M. *A course in microeconomic theory*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- KRUEGER, A. Trade policy as an input to development. *American Economic Review*, v. 70, n. 2, 1980.
- LANGE, O. The foundations of welfare economics. *Econometrica*, v. 10, n. 3, p. 215-228, 1942.
- LANGLOIS, R. N. *Schumpeter and the obsolescence of the entrepreneur*. History of Economics Society Annual Meeting. Boston, June 21, 1987.
- LEIBENSTEIN, H. Allocative efficiency vs. "X-efficiency". *American Economic Review*, v. 56, n. 3, 1966.
- LERNER, A. P. The concept of monopoly and the measurement of monopoly power. *Review of Economic Studies*, v. 1, p. 157-175, June 1934.
- MARTINS, M., FARIA, J. *Is there a general criterion for dynamic efficiency?* Sydney: School of Finance & Economics/University of Technology, 2001, mimeo.
- MAS-COLLEL, A., WHINSTON, M. D., GREEN, J. R. *Microeconomic theory*. New York: Oxford University Press, 1995.
- MEADOR, J. W., RYAN, H. E., SCHELLHORN, C. D. *Product focus versus diversification: estimates of X-efficiency for the US life insurance industry*. The Wharton School/University of Pennsylvania, 1997 (Working Paper, 99-16).
- MORTON, J. *Monopoly and X-efficiency*. Trinity College Dublin/Department of Economics, 1995, mimeo.

- NELSON, R., WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.
- OLSON, L., ROY, S. Dynamic efficiency of conservation of renewable resources under uncertainty. *Journal of Economic Theory*, v. 95, p. 186-214, 2001.
- PARETO, V. *Manual of political economy*. New York: Augustus Kelly, 1971.
- POSSAS, M. L. Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial. In: *Estratégias empresariais na indústria brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.
- _____. Eficiência seletiva: uma perspectiva neo-schumpeteriana evolucionária sobre questões econômicas normativas. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, 2004.
- RIGOTTI, L., RYAN, M., VAITHIANATHAN, R. *Entrepreneurial innovation*. University of California at Berkeley/Department of Economics, 2001 (Working Paper, E01-296).
- ROMER, D. *Advanced macroeconomics*. New York: McGraw-Hill, 1996.
- SAMUELSON, P. A. *Foundations of economics analysis*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1983.
- SCHUMPETER, J. A. *Theorie der wirtschaftlichen entwicklung*. Leipzig: Duncker & Humbolt, 1911. [Versão inglesa: *Theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and business cycle*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1934.]
- _____. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper & Brothers, 1942.
- _____. The creative response in economic history. *Journal of Economic History*, v. 7, n. 2, p. 149-159, 1947. [Reimpresso em: SCHUMPETER, J. A. *Essays: on the entrepreneurs innovations, business cycles, and the evolution of capitalism*. 1989.]
- SHEPHERD, W. Contestability vs. competition. *American Economic Review*, v. 74, n. 4, p. 572-587, 1984.
- SYLOS-LABINI, P. *Oligopoly and technical progress*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957.
- TIROLE, J. *The theory of industrial organization*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1988.

- URI, N. D. Technical efficiency, allocative efficiency, and the impact of incentive regulation in telecommunications in the United States. *Structural Change and Economics Dynamics*, v. 12, p. 59-73, 2001.
- VARIAN, H. R. *Microeconomic analysis*. 3rd ed.; New York: W. W. Norton & Company, 1992.
- VEBLEN, T. *The instinct of workmanship, and the state of the industrial arts*. New Brunswick: Transaction, 1990.
- VERCELLI, A. *Methodological foundations of macroeconomics: Keynes & Lucas*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- VISCUSI, W. K., VERNON, J. M., HARRINGTON, J. E. *Economics of regulation and antitrust*. Lexington, Mass.: D. C. Heath and Company, 1992.
- WESTFIELD, F. M. Innovation and monopoly regulation. In: *Technological change in regulated industries*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1971.
- WINSTON, C. Economic deregulation: days of reckoning for microeconomists. *Journal of Economic Literature*, v. 31, p. 1.263-1.289, 1993.

